FUNZIONE PUBBLICA

RIVISTA QUADRIMESTRALE

ANNO III - N. 2 / 1997

ESTRATTO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Il Federalismo «Amministrativo» (*)

di Ernesto Bettinelli
Sottosegretario di Stato per la funzione pubblica

1. Siamo testimoni di un vero e proprio paradosso storico: nel momento in cui con grande fatica si sta cercando di riformare profondamente la Costituzione (parte II) ne scopriamo, a cinquant'anni dalla sua entrata in vigore, tutta l'inespressa potenzialità. E proprio alla vigilia della "grande Riforma" si valorizza la vecchia Costituzione del 1948, dandole finalmente attuazione.

Che questo accada nell'anno della cometa Hale Bopp e della Bicamerale è davvero circostanza curiosa.

È il caso dell'importante legge n. 59 del 1997 (legge-Bassanini 1) che l'opinione pubblica e molti commentatori hanno variamente definito: "federalismo a Costituzione invariata", "federalismo amministrativo"; o più semplicemente: "la più grande riforma amministrativa degli ultimi cento anni". Ma cerchiamo di dare significato a queste formule, individuando innanzitutto i principi, le norme, le parole della Costituzione presupposto della riforma-Bassanini.

In primo luogo l'art. 5, laddove la Repubblica si impegna alla promozione delle autonomie locali e al più ampio decentramento dei servizi che dipendono dallo Stato. E, infine, vincola il legislatore all'osservanza di principi e di un metodo conseguenti: soddisfare le esigenze dell'autonomia e del decentramento. Di queste prescrizioni univoche, seppure di natura programmatica, per cinquant'anni si è ignorata la forza: la loro capacità di trasformare profondamente l'assetto centralista dello stato dell'epoca liberalstatutaria, ulteriormente concentrato dal regime autoritario fascista.

Eppure il discorso costituzionale non si esaurisce nell'art. 5, continua e si specifica nella parte della Costituzione dedicata a: regioni, province e comuni. All'art. 114 si enuncia che la Repubblica "si riparte" appunto in regioni, provincie e comuni. Occorre segnalare l'adozione del verbo "ripartire", coglierne il senso proprio in rapporto all'art. 5; e cioè di ridistribuzione organizzativa in favore di enti esponenziali di comunità territoriali entro cui si realizza la convivenza dei cittadini. L'ordine con cui vengono indicati questi enti non ha alcun valore di gerarchia amministrativa e funzionale (come qualcuno anche in dottrina e purtroppo in sede di attuazione legislativa negli anni '70 ha inteso, o forse, solo frainteso); ma fa riferimento soltanto alle dimensioni geografiche che evidentemente comportano per ciascuno di questi soggetti una vocazione funzionale differente.

Consideriamo in particolare il rapporto tra regioni e comuni. Entrambi sono definiti "enti autonomi" (art. 115 e art. 128). I poteri e le funzioni delle prime trovano la loro fonte nei "principi fissati dalla Costituzione"; i secondi nei "principi delle leggi generali della Repubblica". Questo diverso fondamento non individua alcuna supremazia di posizione istituzionale delle regioni sugli enti locali, non li rende affatto soggetti a competenza residuale.

Anzi la situazione è esattamente opposta, in quanto il riferimento alla fonte costituzionale che identifica i poteri delle regioni costituisce al tempo stesso un limite preciso all'espansione arbitraria dei poteri medesimi: in particolare quelli di gestione

(*) Incontro "Cambiare lo Stato: riforma e controriforma" - S. Antonio di Susa (TO).

e di rapporto immediato con i cittadini. Un simile riferimento alla fonte costituzionale deve dunque essere interpretato come una garanzia nei confronti di comuni e province. La previsione che sia la legge ordinaria generale a precisare le funzioni di questi ultimi enti, ne esalta il ruolo di soggetti politici, portatori di interessi sociali e comunitari immediati e dinamici, destinati a confrontarsi continuativamente e fisiologicamente con i poteri politici centrali. I quali decidono in parte (e la parte dipende da congiunture storiche non prevedibili nè preordinate) la distribuzione delle risorse, acquisite soprattutto attraverso lo strumento fiscale in rapporto ad esigenze ragionevoli di sviluppo e di perequazione proprie della comunità nazionale, che non sostituisce nè tanto meno esaurisce le tante originarie comunità territoriali. Essa contribuisce alla definizione dei livelli minimi e comuni di convivenza in rapporto ai diritti civili e sociali indefettibili, proclamati dalla Costituzione.

Questa lettura della Costituzione, cinquant'anni dopo, porta a una prima conclusione di apertura a una concezione di federalismo solidale, come si usa dire oggi. E io aggiungerei: dinamico, per le ragioni che esporrò di seguito.

Infatti, il disegno costituzionale si precisa ulteriormente quando fissa i rapporti e le posizioni di stato, regioni (a statuto ordinario) ed enti locali.

Come è noto, la Costituzione riconosce alle regioni a statuto ordinario il potere di concorrere al processo normativo attraverso la produzione di leggi regionali nelle materie e con i limiti di cui all'art. 117 Si tratta di una disposizione aperta che indica una prospettiva: le materie devolute alla potestà regolativa regionale non sono un elenco chiuso o definitivo. Esplicitamente si ammette che il legislatore costituzionale potrebbe ampliarlo quando ne ricorressero le condizioni di opportunità e di consenso (una riserva di legge costituzionale che potrebbe essere interpretata quasi un invito). Ma il secondo comma dell'art. 117 è ancora più indicativo di questo percorso dinamico di progressiva estensione di autonomia regolativa regionale, cui corrisponde un'altrettanto progressiva riduzione della concentrazione amministrativa dello stato: le leggi statali possono trovare attuazione o, più precisamente, *differenziata attuazione* ad opera delle singole regioni con lo strumento legislativo o con lo strumento regolamentare, a seconda dei casi.

È un tipico caso di delegificazione decentrata che la riforma Bassanini ha valorizzato al massimo.

Nel disegno costituzionale "dinamico" emerge con sufficiente nitidezza come al livello regionale competa una funzione di regolazione, coordinamento, indirizzo. Se è vero che la Costituzione attribuisce alle regioni anche funzioni amministrative nelle materie in cui esse hanno competenza legislativa e in quelle altre che con legge statale possono essere loro delegate (ulteriore rafforzamento del principio di decentramento), è altrettanto vero che la cura concreta degli interessi delle persone nei loro luoghi di vita è affidata agli enti locali, in adesione a quel principio di sussidiarietà che costituisce un altro cardine della riforma Bassanini. Nelle materie di interesse esclusivamente locale (e il riferimento è opportunamente indeterminato) la Repubblica può attribuire direttamente funzioni amministrative agli enti locali, senza necessità di mediazione regionale. E le stesse regioni - ai sensi dell'art. 119 Cost. - esercitano "normalmente" le funzioni amministrative, proprie o derivate, delegandole ai vari enti locali, a seconda della loro vocazione territoriale o comunque valendosi di loro uffici.

Dunque la Costituzione salvaguarda diverse sfere di autonomia, seppure non fini a loro stesse, ma al servizio della migliore convivenza.

2. Certamente non ci troviamo dinanzi a un'impostazione federalista in senso pieno: alle regioni a statuto ordinario non è riconosciuta una competenza legislativa esclusiva, l'autonomia finanziaria e tributaria riconosciuta alle regioni è certamente limitata e condizionata. E' comunque notevole che la concezione che si desume dalla vigente Carta riveli un'impronta marcatamente decentralizzata e autonomista seppure in senso cooperativo.

Questi spazi aperti fino alle recenti riforme Bassanini sono stati ignorati dagli aspiranti riformatori delle trascorse stagioni. Quel che desta stupore è che sia mancata la volontà politica di comprendere che la tanto invocata riforma o rigenerazione della Pubblica Amministrazione non sarebbe stata possibile fintanto che non si fosse provveduto a un suo ridimensionamento o, per meglio dire, a

una ridistribuzione delle funzioni amministrative sul territorio. Senza di ciò i vari progetti di "stato leggero", efficiente ed efficace nella sua azione per la soddisfazione di bisogni e per il perseguimento di obiettivi non potevano che essere predestinati all'insuccesso, nonostante la ribadita adesione ai principi di trasparenza, democraticità, buon andamento e via dicendo.

Il principale e irrisoluto problema della P. A. nel nostro Paese è stato e ancora è l'incapacità endemica di conoscere se stessa e di comunicare con la ragnatela dei propri infiniti segmenti. Ora si sta cercando da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica di censire le varie sedi di amministrazione: impresa quasi impossibile. Come impossibile è conoscere esattamente in tempo reale la situazione e l'evoluzione del pubblico impiego.

Ecco pertanto la necessità dell'operazione di "conferimento" di funzioni amministrative a soggetti istituzionali-comunitari che possono essere effettivamente in grado di produrre amministrazione e di mantenere visibilità, che costituisce per i cittadini la garanzia forse più valida.

Un tale conferimento di funzioni comporta, evidentemente, la riduzione delle funzioni amministrative esercitate direttamente dallo stato; riduzione tanto più ampia quanto più adeguate si rivelano altre dimensioni.

La scommessa giocata con la Legge n. 59 è stata molto elevata. Le competenze non delegate sono infatti solo quelle che a prima vista appaiono proprie dello stato, esercizio di sovranità generale.

Esse sono enumerate in modo tassativo. Dagli Affari esteri, alla Difesa alla tutela dei beni culturali, storici e artistici, alla vigilanza sugli accertamenti di stato civile, alla giustizia ecc. Così come estranei alla delega sono le funzioni di garanzia e controllo delle c.d. autorità indipendenti (antitrust editoria, informatica, vigilanza sulle assicurazioni); nonché i compiti relativi alla realizzazione delle grandi opere strategiche di livello nazionale (le c.d. reti infrastrutturali...).

Le amministrazioni che rimangono allo stato saranno sottoposte (ed ora forse diventa davvero possibile) a una profonda opera di riordino, per eliminare sprechi, appesantimenti e disfunzioni che oggi sono prassi quotidiana.

Il conferimento di tutte le altre funzioni e compiti agli enti territoriali decentrati è stato ispirato a principi e a metodi di razionalità e ragionevolezza, nel rispetto di quella prospettiva di decentralizzazione dinamica che la Costituzione, come si è visto, favorisce.

Per ciascuna funzione si è cercato di individuare l'organismo più prossimo alle necessità quotidiane dei cittadini: i comuni e le province, tenendo conto delle rispettive dimensioni territoriali. In tal modo si soddisfa il c. d. "principio di sussidiarietà".

Tendenzialmente per le funzioni attribuite agli enti locali che si risolvono nella cura degli interessi più immediati della convivenza la legge garantisce una autonomia piena e responsabile.

Da ciò deriva il riconoscimento di altri principi che si possono riassumere nel concetto generale di *efficienza trasparente*: per ogni servizio o attività amministrativa vi deve essere un solo soggetto responsabile (e a tal fine non vi potrà essere dispersione nell'esercizio di attività amministrative tra di loro connesse, anche per eliminare quelle superflue: principio di economicità).

Ovviamente i rapporti tra i differenti livelli di governo dovranno essere improntati al principio-metodo di cooperazione e di coordinamento, non dimenticando l'esigenza di coerenza e di armonizzazione con le politiche europee che si impongono sullo stesso livello nazionale. Questo comporta la massima valorizzazione delle regioni soprattutto quali soggetti di programmazione e di equilibrato sviluppo delle attività economiche e sociali che si svolgono sul territorio, con particolare riguardo agli incentivi alla concorrenza tra imprese e al sostegno dell'occupazione.

3. Beneficiari di una simile razionalizzazione saranno soprattutto i cittadini, progressivamente liberati da quella che molti definiscono "oppressione burocratica". Corollario della ridistribuzione delle funzioni amministrative sarà infatti la semplificazione di un numero consistente (112) di procedimenti amministrativi, a cui si provvederà attraverso lo strumento della delegificazione che consente una maggiore possibilità di correzioni e adeguamenti in tempi accettabili delle regole in corso di sperimentazione da parte delle stesse autorità amministrative. Si va affermando finalmente l'idea che le norme e i procedimenti, una volta varati, non rappresentano un fatto rigido, tendenzialmen-

te immutabile: quasi un macigno difficile da rimuovere e che impedisce di raggiungere la pur giusta meta.

Appartiene alla stessa prospettiva di agevolare la convivenza l'attenzione che la legge n. 59 riserva agli utenti dei servizi pubblici, ai quali vengono riconosciuti diritti non di facciata, ma accompagnati da effettivi poteri di controllo sulle "promesse" delle amministrazioni contenute nelle carte dei servizi che vengono ad assumere anche il significato di una autorigenerazione delle amministrazione stesse. Tra i "nuovi" diritti (di natura patrimoniale) riconosciuti dalla legge figura quello dell'indennizzo automatico nel caso di mancato rispetto da parte dell'amministrazione di un procedimento a cui il cittadino ha interesse.

La successiva legge n. 127 sulla semplificazione prosegue questo discorso, in quanto si propone di eliminare barriere burocratiche alla vita dei cittadini e allo sviluppo della convivenza civile. E' inutile ora ricordare tutti i casi considerati e semplificati da questa legge, ma pare egualmente importante sottolineare la continuità di un indirizzo di riforma.

Quando si parla di semplificare la "convivenza" non si allude soltanto al rapporto tra soggetti fisici, ma anche a quello tra soggetti istituzionali. Per 50 anni è prevalso un atteggiamento di diffidenza e di reciproco istituzionale sospetto: cosicché si sono enfatizzati al massimo i controlli su atti più che non su attività. Un'ossessiva ricerca della illegittimità formale è sembrata l'unica via per soddisfare il principio di legalità, tenuto separato da quello altrettanto fondamentale di buon andamento e di responsabilità politica diretta degli amministratori nei confronti degli amministrati.

Il sistema dei controlli sulle regioni e sugli enti locali come disciplinato, seppure con progressivi temperamenti, dalla legislazione fino all'entrata in vigore delle riforme-Bassanini deprimeva di fatto questi due principi e, in particolare, quello di responsabilità. Per cui si è provveduto ad un radicale ridimensionamento del sistema dei controlli preventivi di legittimità sugli atti di regioni ed enti locali. Per le prime i controlli preventivi da parte dello stato sono ora previsti soltanto per i regolamenti (eccetto quelli di autonomia organizzativa, funzionale e contabile) e per gli atti interferenti con gli obblighi che gravano sull'Italia, in quanto appartenente all' U. E.

Quanto ai comuni e province il Coreco conserva il potere di controllo preventivo soltanto per gli "statuti", i regolamenti dotati di esteriorità, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni; nonché su altri atti in materia di appalti, fornitura di servizi o assunzione del personale su iniziativa di una quota di consiglieri comunali (o provinciali).

Un tale rallentamento dei controlli non significa affatto rilassamento o addirittura defezione nei confronti dell'esigenza di una corretta e rigorosa amministrazione e gestione, tant' è che la legge n. 127 impone il dovere di un equilibrio finanziario (pareggio di bilancio) e della corretta gestione delle risorse collettive. La verifica del rispetto di questi "doveri comunitari", prima ancora che amministrativi, spetta ai collegi dei revisori, espressione delle stesse realtà locali.

L'osservanza di questi principi e di questo metodo potrà produrre la liberazione imprevista di risorse che consentiranno di far fronte a bisogni insoddisfatti e, alla fine, di riscoprire la dimensione comunitaria degli enti locali, non più enti minori o subordinati, ma fondamentali per la vita dei cittadini.

In un momento in cui con non disinteressata approssimazione si parla di crisi dello stato sociale e non, più esattamente, di crisi dello stato dissipatore, la scoperta dell'autonomia degli enti locali potrà forse far nascere una inedita cultura della società sociale, capace di conoscere le situazioni di disagio insostenibile e di far fronte ad esse, eliminando privilegi altrettanto insostenibili.

L'inefficiente stato centralizzato per sua natura non poteva e non potrebbe assumersi un tale compito. Al più poteva e potrebbe riconoscere categorie e contrattare con esse, senza però poter valutare e discriminare con saggezza e lungimiranza gli effettivi stati di bisogno e le effettive inique diseguaglianze, soprattutto con riguardo ai punti di partenza. E proprio per questo, per soddisfare tutti, anche i già soddisfatti, lo stato-dissipatore *non lo stato sociale* ha aperto la borsa con spregiudicatezza incontrollata, contraendo debiti impossibili, rinviando il saldo ai tempi futuri della ragione e della giustizia. Dipende da noi tutti decidere se questo che stiamo vivendo deve essere tempo di ragione e di giustizia.